

КАНЕВА Тетяна,
к. е. н., доцент,
декан факультету фінансів та обліку
Київського національного
торговельно-економічного університету
вул. Кіото, 19, м. Київ, 02156, Україна

E-mail: t.kaneva@knute.edu.ua

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3302-9593>

ДРЕПІН Антон,
аспірант кафедри фінансів
Київського національного
торговельно-економічного університету
вул. Кіото, 19, м. Київ, 02156, Україна

E-mail: antdrepin@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7000-1274>

МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Запропоновано напрями подальшого розвитку міжбюджетних відносин в умовах децентралізації. Обґрунтовано положення щодо підвищення фіскальної значимості місцевих податків, зокрема податку на майно. Досліджено критерії фінансової спроможності територіальних громад. Визначено особливості функціонування системи міжбюджетних трансфертів в Україні. Детерміновано засади підвищення результативності механізму розподілу інвестиційних трансфертів, освітньої та медичної субвенцій.

Ключові слова: місцеві бюджети, бюджетна децентралізація, доходи місцевих бюджетів, місцеві податки, міжбюджетні трансферти, суспільні послуги.

Канева Т., Дрепін А. Межбюджетные отношения в условиях децентрализации власти. Предложены направления дальнейшего развития межбюджетных отношений в условиях децентрализации. Обоснованы положения относительно повышения фискальной значимости местных налогов, в частности налога на имущество. Исследованы критерии финансовой состоятельности территориальных общин. Определены особенности функционирования системы межбюджетных трансфертов в Украине. Детерминированы основы повышения результативности механизма распределения инвестиционных трансфертов, образовательной и медицинской субвенций.

Ключевые слова: местные бюджеты, бюджетная децентрализация, доходы местных бюджетов, местные налоги, межбюджетные трансферты, общественные услуги.

Постановка проблеми. Система міжбюджетних відносин формується під впливом чималої кількості чинників, зокрема інституційних, суспільних, економічних, адміністративних тощо. За умов реформування бюджетної системи вбачається доцільним забезпечення поетапності та

еволюційності змін. Реалізація останнього враховує виважену модифікацію управлінських механізмів зі збереженням інституційної пам'яті, що дає змогу уникнути серйозних розривів у вигляді фіскальної розбалансованості, зниження рівня бюджетної результативності та недофінансування суспільних послуг, збільшення рівня незадоволеності населення щодо їх невідповідної якості. Навіть у деяких країнах, в яких задекларовано перехід до бюджетної децентралізації, близько 85 % видатків місцевих бюджетів фінансуються за рахунок трансфертів, що підтверджує потребу системних змін економічного та інституційного характеру. Крім того, вкрай важко адаптувати модель взаємодії органів місцевого самоврядування та центральної державної влади у сфері бюджетної політики без належного інституційного середовища та стратегії розвитку бюджетної системи. Регулювання функціональних повноважень має супроводжуватись необхідним перерозподілом фінансових ресурсів між ієрархічними складовими цієї системи на засадах достатності, економічності, результативності та ефективності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню аспектів удосконалення міжбюджетних відносин у країнах з розвинутою і трансформаційною економікою присвячено праці зарубіжних учених, зокрема Е. Асліма, Б. Нейпаті, Р. Баля, Р. Бірда, М. Баекгаарда, М. К'яергаарда, А. Кіріясу, Л. Муїнело-Галло, А. Саккі, С. Салотті [1–5] тощо. Методологічні та практичні засади розвитку системи міжбюджетних відносин досліджували вітчизняні науковці: А. Мазаракі, І. Чугунов, М. Пасічний, Є. Кузькін, М. Кульчицький, І. Сторонянська, С. Юшко [6–12]. Водночас, важливим є подальше адаптивне удосконалення основних засад взаємодії органів центральної влади та місцевого самоврядування у сфері формування, розподілу та використання бюджетних ресурсів для країни з трансформаційною економікою, враховуючи процеси фіскальної децентралізації та пріоритети економічної політики держави.

Метою статті є обґрунтування положень щодо розвитку вітчизняної системи міжбюджетних відносин як інструменту регулювання соціального і економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Матеріали та методи. Теоретико-методологічною основою цієї статті є наукові праці вітчизняних та іноземних дослідників. Її комплексний характер обумовив доцільність застосування специфічних і загальнонаукових методів, зокрема: системного підходу, аналітичної оцінки, синтезу, економіко-математичного моделювання, наукового абстрагування.

Результати дослідження. Бюджетна політика у сфері міжбюджетних відносин включає три важливих аспекти щодо: розподілу повноважень між рівнями бюджетної системи щодо здійснення видатків; конструювання моделі розподілу податкових надходжень до дохідної частини державного і місцевих бюджетів; дизайну системи міжбюджетних трансфертів (*рис. 1*).

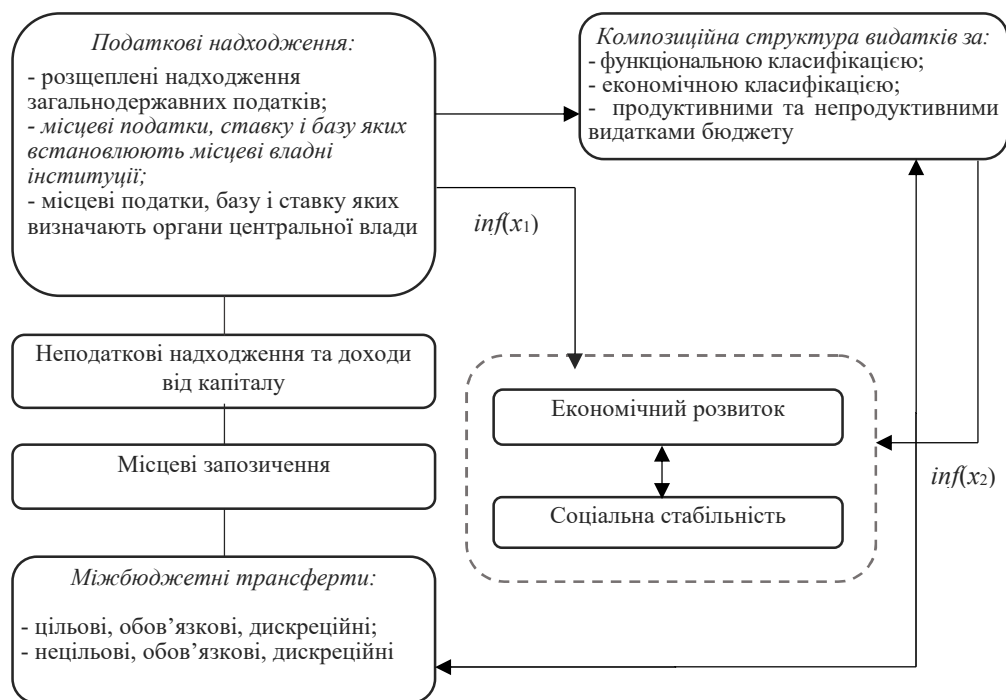


Рис. 1. Структурно-логічна схема впливу міжбюджетних відносин на економічний розвиток і соціальну стабільність

де $inf(x_1)$ – вплив дохідної частини місцевих бюджетів, насамперед податкових надходжень на економічний розвиток і соціальну стабільність;
 $inf(x_2)$ – вплив видатків місцевих бюджетів на економічний розвиток і соціальну стабільність.

Джерело: розробка авторів.

Ключовими завданнями зазначеної бюджетної політики є сприяння покращанню рівня суспільного добробуту та елімінації розриву в рівнях доходів громадян; зниження транзакційних витрат системи управління із належним виконанням функцій держави; наближення публічних послуг до отримувачів із забезпеченням їх якості, що відповідає суспільним запитам, і підвищення довіри населення до держави як інституту. Обсяг і структура дохідної частини місцевих бюджетів у сфері комбінаторного регулювання податкових надходжень, трансфертів і місцевих запозичень як інструменту фінансування інвестиційних та інфраструктурних проєктів впливає на динаміку показників економічного розвитку. Під час регулювання структури податкових надходжень та здійснення розподілу повноважень у сфері справляння місцевих податків стосовно детермінації ставки і бази податку відбувається вплив на діяльність суб'єктів господарювання, динаміку споживання і заощаджень домогосподарств. Найбільший потенціал у напрямі зміцнення фінансової спроможності територіальних громад має підсистема

місцевих податків і зборів. Задля зростання обсягів надходжень потрібно оптимізувати ступінь податкової автономії, покращити якість адміністрування цих податків шляхом використання сучасних фінансових технологій і оптимізації чисельності працівників податкової служби, які відповідають за їх справляння.

Перевагами зарахування *майнових податків* до бюджетів територіальних громад є іммобільність податкової бази, стабільність надходжень, незважаючи на субституцію фаз економічного циклу, нейтральний ефект у контексті податкової конкуренції. Громадяни можуть мігрувати всередині країни, орієнтуючись на спектр власних критеріїв для проживання у певній територіальній громаді, передусім економічних. Відповідно, домогосподарства потребують надання з боку місцевих інституцій комплексу суспільних послуг у сфері утримання інфраструктури, громадського здоров'я, освіти, соціального захисту. Саме тому Чарльз Тібу і вітчизняні дослідники ідентифікували майнові податки як важливий інструмент фінансування цих послуг, певний гарантований і справедливий механізм розподілу публічних благ [8; 13]. Прив'язка податку з власності до фінансування суспільних послуг знижує рівень популізму в прийнятті управлінських рішень місцевими органами влади та підвищує ефективність видатків.

Поступальний перехід до практики встановлення бази оподаткування *податку на нерухомість* у вигляді її ринкової вартості потребує системної розбудови інституційних засад майнового оподаткування та трансформації повноважень адміністраторів бази, й відповідно часових затрат. Альтернативним сценарієм справляння податку на нерухоме майно, який може діяти в транзитивний період, є використання площі нерухомості як бази, однак з диференціацією ставок залежно від типу нерухомості та коригуючого коефіцієнта територіальної громади залежно від чисельності жителів. До *типів нерухомості* слід віднести житлову нерухомість, будинки для відпочинку, промислову і комерційну нерухомість тощо. Територіальні громади і відповідно коригуючий коефіцієнт ставки податку доцільно ранжувати з урахуванням чисельності постійних жителів, можливою є така градація: до 3 000 мешканців; 3 001–7 000; 7 001–25 000; 25 001–50 000; понад 50 000, окремо слід виділити столицю, певні населені пункти, міста-курорти, рекреації. Такий підхід дасть змогу певною мірою згладити дисбаланс ринкової вартості нерухомого майна та його цільового призначення, посилити фіскальну ефективність справляння цього податку. Водночас, *цей сценарій має бути тимчасовим*, надалі детермінація бази оподаткування має здійснюватися, виходячи з вартості нерухомості.

Універсальною рестрикцією для ефективного функціонування майнових податків як місцевих є витрати на їх *адміністрування*. Передусім це стосується роботи, пов'язаної із збором та аналізом інформації щодо ідентифікації об'єктів власності, що підлягають оподаткуванню.

Потрібно забезпечити умови, в тому числі фінансові, для наповнення та своєчасного оновлення реєстрів нерухомості та кадастрових карт, здійснювати оцінку податкової бази послідовно, без суттєвих лагів у часі. Актуальним і доцільним є використання технологічних новацій для впорядкування цього процесу, у цьому є зацікавленість як владних інституцій, так і суспільства загалом. Розвиток демократичних процесів потребує постійного вдосконалення інститутів, зокрема громадянського суспільства, що, у свою чергу, виявляється в його активній участі в ланцюжку податки – бюджет – суспільні послуги. Високоякісні послуги в сфері освіти і медицини сприяють розвитку людського капіталу, який є ендогенним інструментом забезпечення економічного розвитку. Емпіричне підтвердження позитивного впливу освіти на зростання реального ВВП знайшло відображення у працях Р. Барро [14], Н. Беноса та С. Зоту [15], Н. Ханіф і Н. Аршед [16], Л. Хонгі та Л. Хуан [17]. Регіональні індекси людського розвитку використовуються при визначенні обсягів трансфертів у певних країнах світу, зокрема Мексиці.

Стратегічним вектором подальшого вдосконалення бюджетної політики країни є виважена *оптимізація частки міжбюджетних трансфертів* з урахуванням низки економічних детермінант. До останніх належать: розподіл засобів виробництва за регіонами, галузевими структурами економіки в контексті територіального масштабування; показники валового регіонального продукту й інвестицій на одну особу; показники зайнятості; демографічні характеристики населення. Слід зазначити, що економічний потенціал адміністративно-територіальних одиниць поступово вирівнюється в межах країни, але залишається ще суттєво різним. На початку 2000-х років співвідношення максимального показника ВРП на одну особу (м. Київ) до мінімального (Чернівецька область) становило 18.7, то у 2018 р. – 7.56 [18].

Результати аналіз обсягу трансфертів у дохідній частині місцевих бюджетів у регіональному аспекті на одну особу (за винятком Донецької і Луганської областей через військовий конфлікт та велику кількість переміщених осіб) свідчать про загальну тенденцію: чим вищий рівень валового регіонального продукту, тим нижчий обсяг трансфертів з державного бюджету на одну особу при достатньому скоригованому коефіцієнті апроксимації R^2 (рис. 2).

Розглянувши значення показника прямих іноземних інвестицій на одну особу за адміністративно-територіальними одиницями (без урахування столиці, де показник є суттєво вищим) [18], слід констатувати, що територіальні диспропорції за цим показником поступово знижуються: якщо на початку 2000-х років максимальний індикатор (Дніпропетровська область) перевищував мінімальний (Чернівецька область) у 60 разів, то у 2013 р. співвідношення максимального показника (Дніпропетровська область) та мінімального (Тернопільська область) знизилось до 43.4 раза, а у 2019 р. – до 25 разів відповідно. Попри скорочення розриву значень

наведеного показника за регіонами, рівень економічної концентрації всередині країни залишається доволі відчутним, що вчергове є аргументом виваженої податкової децентралізації.

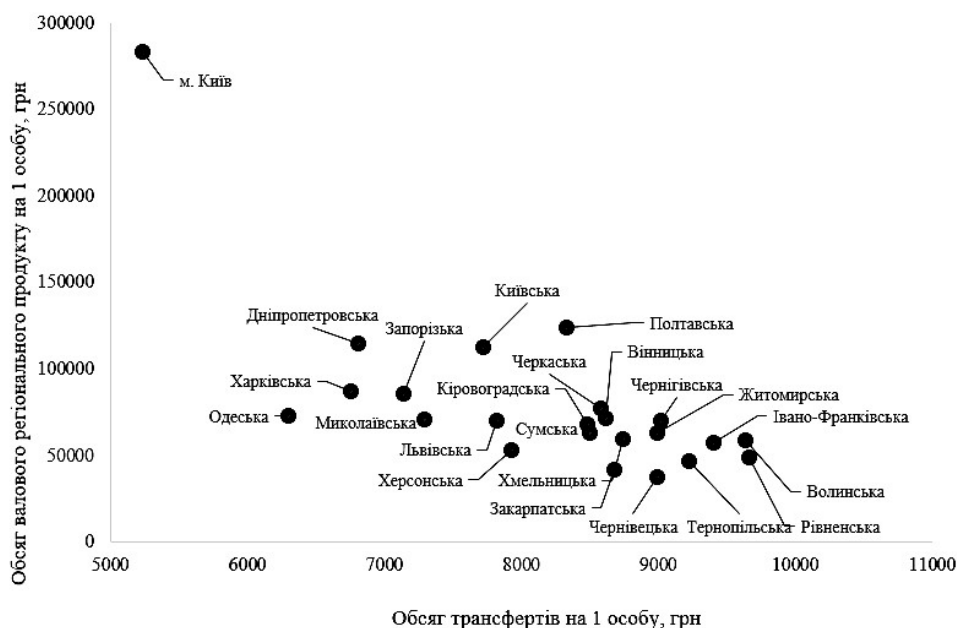


Рис. 2. Міжбюджетні трансферти за регіонами та валовий регіональний продукт на одну особу у 2018 р.

Джерело: побудовано авторами за даними Міністерства фінансів України та Державної служби статистики України [18; 19].

Загалом, на показник обсягу міжбюджетних трансфертів на одну особу ($tran_{per\,capita}$) впливають основні чотири детермінанти – потреба фінансування публічних благ і послуг (освіта, охорона здоров’я, інфраструктура тощо) (exp_{needs}), вирівнювання податкоспроможності ($fisc_{capacity}$), низка суспільних факторів (soc_f) та чисельність населення територіальних громад (pop):

$$tran_{per\,capita} = \beta_0 + \beta_1 exp_{needs} + \beta_2 fisc_{capacity} + \beta_3 soc_f + \beta_4 pop + \varepsilon,$$

де ε – помилка.

Значно впливає на розвиток міжбюджетних відносин адміністративно-територіальний устрій країни, розмір територіальних громад та кількість мешканців, які там постійно проживають: емпіричний досвід засвідчує, що в країнах з великою чисельністю сільського населення та невеликих за чисельністю територіальних громадах, частка трансфертів з бюджету центрального рівня є вищою. До того ж важливе значення має інфраструктурна складова, яка включає загальну протяжність автомобільних доріг, утримання і ремонт яких потребує виділення додаткового фінансування за рахунок коштів бюджету.

Нобелівський лауреат Дж. Б'юкенен [20] зауважував, що в адміністративно-територіальних одиницях присутня суттєво різна фіскальна спроможність, і з часом цей розрив лише посилюється. Адже субституція податкових надходжень трансфертами знижує потребу і зацікавленість органів місцевого самоврядування в посиленні рівня податкоспроможності та мобілізації доходів. Базовими принципами, які повинні визначати конфігурацію та інституційні співвідношення доходної частини місцевих бюджетів, є *ефективність, справедливість і стабільність*. Надання органам місцевого самоврядування фінансового ресурсу у вигляді надходжень бюджету має підвищувати рівень *ефективності* використання публічних фінансів, покращувати рівень фіскальної дисципліни та забезпечувати стимули для розширення економічної і податкової бази територій. Принцип *справедливості* передбачає забезпечення однакового набору суспільних послуг населенню країни, незалежно від місця проживання, та гарантію відсутності викривлення рівня податкового навантаження за регіонами. *Стабільність* передбачає постійність закріплення відповідних джерел надходжень за місцевими бюджетами, які були б відносно стійкими до циклічних флуктуацій економіки. Одночасно дотримуватись цих принципів доволі складно, що потребує пошуку і модифікації архітекtonіки міжбюджетних відносин, досягнення виваженого балансу між податковими надходженнями і трансфертами в структурі доходів місцевих бюджетів.

Перший універсальний вид міжбюджетних трансфертів полягає у вирівнюванні податкової бази з урахуванням динамічних показників податкових надходжень, географічного розташування, чисельності та щільності населення, демографічної структури за віком тощо. Тобто враховуються параметри, які є незалежними від впливу соціально-економічної політики місцевої влади. Держава, застосовуючи цей фіскальний інструмент, має на меті забезпечити населення будь-якого регіону належним базовим пакетом гарантій та суспільних послуг. У сучасних умовах в Україні здійснюється горизонтальне вирівнювання податкоспроможності для обласних бюджетів за податками на доходи фізичних осіб та прибуток; для бюджетів міст обласного значення, бюджетів об'єднаних територіальних громад, районних бюджетів – за податком на доходи фізичних осіб. У разі, коли індекс податкоспроможності, який враховує рівень податкоспроможності на одну особу, є меншим за визначене Бюджетним кодексом значення, відповідному місцевому бюджету надається у встановленому порядку базова дотація. Натомість, у випадку перевищення індексу у понад 1.1 раза передається реверсна дотація з відповідного бюджету. Крім того, можуть надаватися й інші дотації економічного спрямування, наприклад, для певних депресивних регіонів, трансферти на реалізацію інвестиційних програм. Функціонує: додаткова дотація на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів унаслідок запровадження державою пільг; субвенція на виконання

інвестиційних проєктів; субвенція на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження; субвенція на проєкти ліквідації підприємств вугільної і торфодобувної промисловості на умовах співфінансування [7].

Важливого значення набуває питання оцінки величини та процедури надання місцевим бюджетам *інвестиційних трансфертів*. Бюджетним кодексом закріплено основні принципи їх надання: об'єктивності та відкритості; єдності; збалансованого розвитку територій; цільового використання коштів. Крім того, детерміновано основні засади виділення таких субвенцій з державного бюджету. Однак певні інституційні прогалини присутні в механізмі розподілу цих субвенцій, зокрема такий розподіл має здійснюватися у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України з урахуванням завдань державної стратегії регіонального розвитку, регіональних стратегій, динаміки показників соціально-економічного розвитку. Відповідно до положень Державної стратегії регіонального розвитку до 2020 р., а також проєкту Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 рр. завдання щодо інвестиційних проєктів у регіональному розвитку визначені без конкретних формулювань для регіонів та територіальних громад, що посилює можливості диспропорцій у розподілі за умов недостатнього рівня розвитку інституційного середовища. Протягом 2014–2019 рр. частка цього трансферту в доходах місцевих бюджетів коливається від 0.10 % у 2014 р. до 1.24 % в 2017 р., середнє значення показника за вказаний період становить 0.63 %. Доцільною є конкретизація показників та критеріїв, які враховуються при розподілі субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій. Врахування показника інвестицій на одну особу при розподілі трансферту сприятиме зниженню територіальній диспропорцій економічного розвитку.

Другий універсальний вид міжбюджетних трансфертів полягає у наданні фінансового ресурсу місцевим бюджетам для вирівнювання видаткового компоненту задля виконання делегованих державою функцій і забезпечення населення відповідних територіальних громад якісними і доступними суспільними послугами, підтримкою інфраструктури. До цього виду трансфертів слід віднести субвенцію на здійснення державних програм соціального захисту, освітню і медичну субвенції, субвенції на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту й утримання доріг. Загалом, проблема надання населенню суспільних послуг рівною мірою в межах наявних адміністративно-територіальних одиниць присутня для країн як з розвиненою, так і трансформаційною економікою. Спостерігається різна щільність населення за регіонами, суттєві відмінності демографічної структури населення, в тому числі щодо частки школярів та людей похилого віку, сільського і міського населення, диферентний рівень малозабезпечених осіб тощо. Означені параметри впливають на кількість, формат і укомплектованість закладів соціальної інфраструктури, вартість суспільних послуг на одну особу.

Видатки на загальну середню освіту фінансуються за рахунок коштів місцевих бюджетів. Розглянувши показник середніх витрат на одного учня за адміністративно територіальними одиницями за 2018 р., визначено, що розмах варіації цього показника становить 28.7 %. Водночас, якщо розглядати конкретні кейси в областях, містах і районах, то показник співвідношення максимального і мінімального обсягу бюджетних видатків бюджету на одного учня становитиме 12.68 раза. В свою чергу, максимальне значення перевищує середнє по країні у понад 5 разів. Наведена ситуація потребує більш ґрунтовного дослідження причин та усунення таких надмірних диспропорцій. Найвище середнє значення індикатора укомплектованості класів спостерігається у столиці – близько 28 учнів, натомість найнижчий показник зафіксовано у Тернопільській області – 16 осіб. Зважаючи на обмеженість фінансових ресурсів, необхідним є дотримання певних нормативів щодо функціонування закладів соціальної інфраструктури в територіальних громадах. Імплементация зазначеної опції спрямована на оптимізацію видатків бюджету та покращання якості суспільних послуг. Кабінетом Міністрів України затверджено Методику формування спроможних територіальних громад, під якою варто розуміти територіальну громаду, яка має відповідний кадровий потенціал, фінансові ресурси та розвинену інфраструктуру. Остання категорія за визначенням державних інституцій включає наявність у населеному пункті закладу загальної середньої освіти I–III ступеня, медичної амбулаторії, кількість дітей шкільного віку має перевищувати 250, дошкільного – понад 100. До основних критеріїв спроможності територіальних громад віднесено чисельність населення; кількість учнів; площу територіальної громади; індекс податкоспроможності відповідного місцевого бюджету; частку місцевих податків і зборів у доходах бюджету. Причому повне задоволення критерію чисельності учнів у територіальній громаді становить понад 500 осіб, відповідно максимальне задоволення критерію чисельності населення територіальної громади – понад 7 тис. мешканців.

Важливим інституційним аспектом підвищення фінансової спроможності місцевого самоврядування та забезпечення фіскальної децентралізації є ініціювання та забезпечення необхідних передумов для добровільного об'єднання територіальних громад, яке розпочалось з 2015 р. Результати аналізу характеристики чисельності населення об'єднаних територіальних громад (ОТГ) свідчать, що станом на 2020 р. в 13.7 % ОТГ проживає менше 3 тис. жителів, що відповідає значенню 0.3 для першого критерію спроможності, у 41.0 % ОТГ мешкає від 3 до 7 тис. жителів, що відповідає значенню 0.6 для зазначеного критерію. Відповідно 45.3 % ОТГ відповідають максимальному значенню критерію чисельності населення. За нашими оціночними розрахунками, близько 69.2 % ОТГ відповідають найвищому значенню другого критерію спроможності, що стосується кількості учнів. За критерієм площі 55.5 % ОТГ

є меншими за 200 км², що відповідає значенню 0.3 за цим критерієм, 32.6 % ОТГ мають площу території у межах 200–400 км², що відповідає значенню 0.6 критерію. В свою чергу, лише 11.9 % ОТГ мають достатній показник площі, який відповідає максимальному значенню спроможної територіальної громади.

За 2015–2019 рр. середнє значення частки місцевих податків і зборів у структурі доходів місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) за регіонами не перевищувало 20 %, що є мінімальним індикатором критерію спроможності територіальної громади для місцевих бюджетів семи областей. Зокрема: для Донецької області (14.50 %), Волинської (16.54 %), Закарпатської (16.85 %), Луганської (17.41 %), Рівненської (18.80 %), Житомирської (19.69 %), Львівської (19.75 %). Натомість в усіх інших адміністративно-територіальних одиницях значення цього показника знаходяться в діапазоні 20–28 %, що задовольняє значення 0.6 аналізованого критерію. Найвищі значення частки місцевих податків у дохідній частині зафіксовано для місцевих бюджетів Черкаської області (27.80 %), Харківської (26.87 %) та м. Києва (26.78 %). Наприклад, у країнах ОЕСР частка майнових податків перевищує 25 % доходів місцевих бюджетів, у деяких випадках цей показник перевищує 50 % доходів, хоча спостерігається певне зниження цього показника в останні декади. Ця ситуація посилює необхідність підвищення функціональної ефективності органів місцевого самоврядування у сфері податкового регулювання соціального і економічного регулювання. Важливим є розбудова інституційних засад майнового оподаткування, адаптивне використання провідного досвіду розвинених країн щодо адміністрування місцевих податків. Структура оподаткування є залежною від рівня економічного розвитку, тому варто враховувати цей фактор і поступово адаптувати іноземні практики до вітчизняних реалій. З огляду на зазначене, досвід таких країн, як США, Канада, Великобританія, Швейцарія, в яких зафіксовано найвищу фіскальну значимість податків на майно, країнам з емерджентною економікою застосувати доволі складно. Несвоєчасне впровадження певних алгоритмів оподаткування може спричинити зростання податкового навантаження і частки ухилення від нього. Науковий і практичний інтерес становить досвід країн Центральної та Східної Європи, які пройшли транзитивний етап трансформації бюджетної системи та податкової політики.

Співвідношення майнових податків до ВВП у презентованій вибірці країн коливається в межах 0.30 % – 1.42 %, причому переважна більшість надходжень від цих податків зараховується до дохідної частини місцевих бюджетів, а в Естонії, Латвії, Польщі до них зараховується 100 % обсягу надходжень, що відповідає вітчизняній практиці (таблиця).

**Фіскальна значущість податків на майно в країнах
Центральної і Східної Європи, середні значення 2001–2019 рр., %**

Країна	Частка майнових податків			
	у податкових надходженнях МБ	МБ у ВВП	у ВВП	МБ у загальній структурі майнових податків
Чеська Республіка	49.80	0.19	0.45	42.22
Естонія	80.20	0.30	0.30	100.00
Угорщина	21.00	0.48	0.98	48.98
Латвія	13.57	0.72	0.96	75.00
Литва	80.24	0.34	0.34	100.00
Польща	35.61	1.42	1.42	100.00
Словаччина	58.65	0.41	0.45	91.11
Україна	13.04	0.80	0.80	100.00

Джерело: складено авторами на основі даних [18;19; 21].

Вищу фіскальну значущість майнових податків, ніж в Україні, зафіксовано в Угорщині, Латвії та Польщі. Проте, розглянувши значення вагового показника надходжень податків на майно, що зараховуються до місцевих бюджетів, констатуємо, що лише у Польщі показник є більшим.

Водночас, аналіз динаміки вагового показника майнових податків у податкових надходженнях місцевих бюджетів свідчить, що значення наведеного показника є значно вищими за показники України, крім показника Латвії, який є майже тотожним. Так, у Польщі значення цього показника є більшим на понад 20 в. п. У цій країні близько 80 % надходжень від податку на нерухомість сплачують суб'єкти підприємництва, окремо запроваджено податок на комерційну нерухомість. Об'єктом оподаткування виступають будівлі, зокрема офісні та торговельні центри, окремі магазини, які здають відповідно свою площу для оренди або довгострокової оренди, вартість яких перевищує 10 млн злотих. Базою оподаткування є дохід від оренди або ж початкова вартість оподаткованого активу. Імплементация та виважена адаптація зазначеного досвіду сприятиме зростанню обсягів надходжень податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки для територіальних громад з високою чисельністю і щільності населення [21].

Дизайн міжбюджетних трансфертів також є важливим індикатором взаємодії центральних і місцевих публічних інституцій у сфері фінансового управління. *По-перше*, необхідним є ідентифікація чітких цілей трансфертів, наприклад, вирівнювання фіскальної спроможності, фінансування суспільних послуг, підтримка функціонування критичної інфраструктури. *По-друге*, територіальні громади мають бути наділені відповідним рівнем фінансової автономії та мати реальну можливість впливу на формування і регулювання бюджетних програм. *По-третє*,

місцеві органи влади повинні мати в своєму арсеналі достатній обсяг фінансових ресурсів для виконання функціональних повноважень. *По-четверте*, обсяг дохідної частини відповідного місцевого бюджету має стохастичну залежність від податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці, тому має бути врахований принцип справедливості при подальшому удосконаленні міжбюджетних відносин. *По-п'яте*, з імплементацією механізму перспективного планування місцевих бюджетів обсяг трансфертів має визначитись на трирічну перспективу. *По-шосте*, дизайн та механізм розподілу трансфертів має бути публічним та гласним з метою досягнення консенсусу в суспільстві. *По-сьоме*, надання і розподіл міжбюджетних трансфертів має забезпечувати стимули для збалансованої бюджетної політики. *Восьмим* ключовим принципом є ефективність використання фіскальних інструментів та підзвітність за результати використання цільових трансфертів. Цільові трансферти у вигляді субвенцій наразі є домінуючими, з 2015 р. їх частка в загальній структурі перевищує 90.0%, відповідно середнє значення у 2015–2019 рр. становить 93.18 %. До 2015 р. в структурі міжбюджетних трансфертів превальювали дотації, які не мали конкретного цільового призначення, так їх середнє значення впродовж 2001–2014 рр. становило 53.72 %. Найвищі значення наведеного індикатору спостерігались у 2005 р. на рівні 61.85 %.

Спеціальні цільові трансферти – освітня і медична – з 2015 р. домінують у загальній структурі міжбюджетних трансфертів, середнє значення їх частки за 2015–2019 рр. становить 22.85 % та 22.42 %. За рахунок використання цих інструментів фінансується широка мережа освітніх і медичних закладів, окремі програми місцевих бюджетів. Результати аналізу значень показника співвідношення освітньої і медичної субвенцій до видатків місцевих бюджетів на фінансування наведених суспільних послуг свідчать про достатньо високу залежність місцевих органів влади від повноти і своєчасності перерахування цих трансфертів, хоча в останні роки цей показник поступово знижується [19]. За адміністративно-територіальними одиницями найбільша частка освітньої субвенції у видатках на освіту зафіксована в Івано-Франківській області, найнижча – у столиці. Відповідно найбільше значення частки медичної субвенції у видатках на охорону здоров'я спостерігається у Закарпатській області, найменше – у м. Києві. При розподілі зазначених субвенцій застосовується фінансовий норматив бюджетної забезпеченості, який є технічним індикатором співвідношення обсягу виділених державою фінансових ресурсів до кількості споживачів суспільних послуг (освіти та медицини). З метою вдосконалення механізму розподілу цільових трансфертів слід враховувати державні стандарти якості відповідних послуг, адже якісне надання послуг населення є одним з базових завдань бюджетного регулювання соціального розвитку. На думку Є. Кузькіна [9], неповнота системи стандартів надання

суспільних послуг є однією з причин недостатньої прозорості процедур формування й виконання видатків місцевих бюджетів, зниження ініціативності місцевих органів влади щодо пошуку резервів збільшення бюджетних надходжень, зниження ефективності використання бюджетних коштів їх розпорядниками.

Висновки. Розвиток міжбюджетних відносин має бути спрямованим на підвищення ефективності використання публічних фінансів, покращання фіскальної дисципліни та забезпечення стимулів для розширення економічної і податкової бази територій. Певний потенціал у напрямі зміцнення фінансової спроможності територіальних громад має підсистема місцевих податків і зборів. З огляду на зазначене, важливо покращувати якість адміністрування цих податків шляхом використання сучасних фінансових технологій. Поступальний перехід до практики встановлення бази оподаткування податку на нерухомість у вигляді її ринкової вартості потребує системної розбудови інституційних засад майнового оподаткування та трансформації повноважень адміністраторів бази, відповідно й часових затрат.

Альтернативним сценарієм справляння податку на нерухоме майно, який може діяти в транзитивний період, є використання площі нерухомості як бази, однак з диференціацією ставок залежно від типу нерухомості та коригуючого коефіцієнта територіальної громади залежно від чисельності жителів.

Доцільна також конкретизація показників та критеріїв, які враховуються при розподілі субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій. Врахування показника інвестицій на одну особу при розподілі трансферту сприятиме зниженню територіальних диспропорцій економічного розвитку. З метою вдосконалення механізму розподілу цільових трансфертів слід враховувати державні стандарти якості відповідних послуг, адже якісне надання послуг населенню є одним з базових завдань бюджетного регулювання соціального розвитку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Aslim, E. G., & Neyapti, B. (2017). Optimal fiscal decentralization: Redistribution and welfare implications. *Economic Modelling*, 61, 224-234.
2. Bahl, R., & Bird, R. M. (2018). *Fiscal Decentralization and Local Finance in Developing Countries*. Edward Elgar Publishing.
3. Baekgaard, M., & Kjaergaard, M. (2016). Intergovernmental grants and public expenditures: Evidence from a survey experiment. *Local Government Studies*, 42(2), 189-207.
4. Kyriacou, A. P., Muinelo-Gallo, L., & Roca-Sagalés, O. (2017). Regional inequalities, fiscal decentralization and government quality. *Regional Studies*, 51(6), 945-957.
5. Sacchi, A., & Salotti, S. (2017). The influence of decentralized taxes and intergovernmental grants on local spending volatility. *Regional Studies*, 51(4), 507-522.

6. Чугунов І. Я., Павелко А. В., Канєва Т. В. та ін. Державне фінансове регулювання економічних перетворень; за заг. ред. А. А. Мазаракі. Київ: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2015. 376 с.
7. Бюджетно-податкова політика у системі регулювання економіки: монографія; за заг. ред. І. Я. Чугунова. Київ: Глобус-Пресс, 2018. 354 с.
8. Pasichnyi, M., Kaneva, T., Ruban M., & Npytaliuk, A. (2019). The impact of fiscal decentralization on economic development. *Investment Management and Financial Innovations*, 16(3), 29-39. DOI: 10.21511/imfi.16(3). 2019.04.
9. Кузькін Є. Ю. Фінансове забезпечення фіскального простору місцевого самоврядування: монографія. Харків: ХНЕУ ім. С. Кузнеця; ПП "Технологічний Центр", 2019. 260 с.
10. Кульчицький М. І. Міжбюджетні відносини в економічній системі України: монографія. Львів: ЛНУ ім. І. Франка, 2015. 493 с.
11. Сторонянська І. З., Бенювська, Л. Я. Бюджети розвитку місцевих бюджетів: проблеми формування та використання в контексті поглиблення фінансової децентралізації. *Фінанси України*. 2016. № 5. С. 34-47.
12. Юшко С. В. Роль місцевих податків і зборів у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування. *Фінанси України*. 2018. № 1. С. 72-87.
13. Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of political economy*, 64 (5), 416-424.
14. Barro, R. J. (2001). Human Capital and Growth. *American Economic Review*, 91(2).
15. Benos, N., & Zotou, S. (2014). Education and economic growth: A meta-regression analysis. *World Development*, 64, 669-689.
16. Hanif, N., & Arshed, N. (2016). Relationship between School Education and Economic Growth: SAARC Countries. *International Journal of Economics and Financial*. Issues 6(1), 294-300.
17. Hongyi, L. I., & Huang, L. (2009). Health, education, and economic growth in China: Empirical findings and implications. *China Economic Review*, 20(3), 374-387.
18. Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
19. Міністерство фінансів України. URL: <https://mof.gov.ua/uk>.
20. Buchanan, J. M., & Musgrave, R. A. (1999). Public finance and public choice: two contrasting visions of the State. *Mit Press*.
21. OECD Data. URL: <https://data.oecd.org>.

Стаття надійшла до редакції 28.04.2020.

Kaneva T., Drepin A. Intergovernmental relations in conditions of decentralization.

Background. There is a plethora of factors that affect the intergovernmental relations, e. g. institutional, social, economic, and administrative. The regulation of the institutions' functional powers should be arranged regarding the necessity of the financial resources' redistribution between the hierarchical components of the budgetary system, on basis of the principals of sufficiency, economy, efficiency and effectiveness.

The **aim** of this article is to define the statements on the domestic intergovernmental relations' improvement in order to regulate the administrative-territorial units' social and economic development.

Materials and methods. This article's theoretical and methodological bases are represented by the scientific works of domestic and foreign scholars. The systematic approach, methods of analytical estimation, synthesis, economic-mathematical modeling, and scientific abstraction were applied.

Results. The prospects for the intergovernmental relations' further development in conditions of decentralization are suggested. The provisions on increasing the fiscal significance of local taxes, in particular the property tax, are substantiated. The territorial communities' financial capacity criteria are investigated. The functional peculiarities of the intergovernmental transfers' in Ukraine are determined. The propositions to increase the efficiency of investment grants, educational and medical subventions have been determined.

Conclusion. The intergovernmental fiscal relations' development should be focused both on the public finances and fiscal discipline improvement. The incentives to expand the economic and tax bases of the territories should be provided as well. The sub-system of the local taxes, fees and contributions has a potential for strengthening the local communities' financial capacity. Considering the above, it is important to improve those taxes' quality of administration using the appropriate modern financial technologies. It is advisable to specify the indicators and criteria that are regarded, while the subsidies for social and economic development of the territories are allocated. In order to justify the mechanism for the conditional intergovernmental grants' allocation, the national quality standards for public services should be taken into account.

Keywords: local budgets, budget decentralization, local budget revenues, local taxes, intergovernmental transfers, public services.

REFERENCES

1. Aslim, E. G., & Neyapti, B. (2017). Optimal fiscal decentralization: Redistribution and welfare implications. *Economic Modelling*, 61, 224-234 [in English].
2. Bahl, R., & Bird, R. M. (2018). Fiscal Decentralization and Local Finance in Developing Countries. Edward Elgar Publishing [in English].
3. Baekgaard, M., & Kjaergaard, M. (2016). Intergovernmental grants and public expenditures: Evidence from a survey experiment. *Local Government Studies*, 42(2), 189-207 [in English].
4. Kyriacou, A. P., Muinel-Gallo, L., & Roca-Sagalés, O. (2017). Regional inequalities, fiscal decentralization and government quality. *Regional Studies*, 51(6), 945-957 [in English].
5. Sacchi, A., & Salotti, S. (2017). The influence of decentralized taxes and intergovernmental grants on local spending volatility. *Regional Studies*, 51(4), 507-522 [in English].
6. Chugunov, I. Ja. , Pavelk, A. V. , Kanjeva, T. V. et al. (2015). *Derzhavne finansove reguljuvannja ekonomichnyh peretvoren' [State financial regulation of economic transformations]*. A. A. Mazaraki (Ed.). Kyiv: Kyi'v. nac. torg.-ekon. un-t [in Ukrainian].
7. *Bjuzhethno-podatкова polityka u systemi reguljuvannja ekonomiky (2018) [Fiscal policy in the system of economic regulation]*. I. Ja. Chugunov (Ed.). Kyiv: Globus-Press [in Ukrainian].
8. Pasichnyi, M., Kaneva, T., Ruban M., & Nepytyaliuk, A. (2019). The impact of fiscal decentralization on economic development. *Investment Management and Financial Innovations*, 16(3), 29-39. DOI: 10.21511/imfi.16(3).2019.04 [in English].
9. Kuz'kin, Je. Ju. (2019). *Finansove zabezpechennja fiskal'nogo prostoru misceвого samovrjaduvannja [Financial support of the fiscal space of local self-government]*. Harkiv: HNEU im. S. Kuznecja; PP "Tehnologichnyj Centr" [in Ukrainian].
10. Kul'chyc'kyj, M. I. (2015). *Mizhbjuzhethni vidnosyny v ekonomichnij systemi Ukrai'ny [Intergovernmental relations in the economic system of Ukraine]*. L'viv: LNU im. I. Franka [in Ukrainian].
11. Storonjans'ka, I. Z., & Benovs'ka, L. Ja. (2016). Bjuzhety rozvytku miscevyh bjuzhethiv: problemy formuvannja ta vykorystannja v konteksti poglyblennja finansovoi' decentralizacii' [Development budgets of local budgets: problems of formation and use in the context of deepening financial decentralization]. *Finansy Ukrai'ny – Finance of Ukraine*, 5, 34-47 [in Ukrainian].
12. Jushko, S. V. (2018). Rol' miscevyh podatkiv i zboriv u formuvanni dohodiv bjuzhethiv misceвого samovrjaduvannja [The role of local taxes and fees in the formation of local government revenues]. *Finansy Ukrai'ny – Finance of Ukraine*, 1, 72-87 [in Ukrainian].

13. Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of political economy*, 64 (5), 416-424 [in English].
14. Barro, R. J. (2001). Human Capital and Growth. *American Economic Review*, 91(2) [in English].
15. Benos, N., & Zotou, S. (2014). Education and economic growth: A meta-regression analysis. *World Development*, 64, 669-689 [in English].
16. Hanif, N., & Arshed, N. (2016). Relationship between School Education and Economic Growth: SAARC Countries. *International Journal of Economics and Financial. Issues* 6(1), 294-300 [in English].
17. Hongyi, L. I., & Huang, L. (2009). Health, education, and economic growth in China: Empirical findings and implications. *China Economic Review*, 20(3), 374-387 [in English].
18. Derzhavna sluzhba statystyky Ukrai'ny [State Statistics Service of Ukraine]. www.ukrstat.gov.ua. Retrieved from <http://www.ukrstat.gov.ua> [in Ukrainian].
19. Ministerstvo finansiv Ukrai'ny [Ministry of Finance of Ukraine]. mof.gov.ua. Retrieved from <https://mof.gov.ua/uk> [in Ukrainian].
20. Buchanan, J. M., & Musgrave, R. A. (1999). Public finance and public choice: two contrasting visions of the State. *Mit Press* [in English].
21. OECD Data. Retrieved from <https://data.oecd.org> [in English].